BILL C-32: AN ACT TO IMPLEMENT THE FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF CANADA AND THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF COSTA RICA

Michael Holden
Economics Division

10 October 2001

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Research Branch

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-32

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
First Reading:	20 September 2001
Second Reading:	2 October 2001
Committee Report:	19 October 2001
Report Stage:	25 October 2001
Third Reading:	30 October 2001

SENATE

Bill Stage	Date
First Reading:	30 October 2001
Second Reading:	7 November 2001
Committee Report:	21 November 2001
Report Stage:	
Third Reading:	22 November 2001

Royal Assent: 18 December 2001

Statutes of Canada 2001, c.28

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

102-04070/

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

DESCRIPTION AND ANALYSIS 3

A. Preamble, Introduction and General Implementation (clauses 1-8) 3
1. Preamble 3
2. Short Title, Interpretation and Purpose of the Act (clauses 1-5) 3
3. General (clauses 6-8) 4

B. Part 1: Implementation of the CCRFTA Generally (clauses 9-18) 5
1. Administrative and Institutional Provisions (clauses 11-16) 5
2. Panels, Committees, Sub-committees and Other Bodies (clauses 14-16) 5
3. Orders and Regulations (clauses 17 and 18) 5

C. Part 2: Related and Consequential Amendments (clauses 19-59) 6
1. *Canadian International Trade Tribunal Act* (clauses 19-25) 7
2. *Customs Act* (clauses 26-30) 7
3. *Customs Tariff* (clauses 31-46) 7
4. *Export and Import Permits Act* (clauses 47-50) 10
5. *Financial Administration Act* (clause 51) 10
6. *Importation of Intoxicating Liquors Act* (clauses 52 and 53) 10
7. *National Energy Board Act* (clauses 54-59) 10

D. Part 3: Coming Into Force (clause 60) 10

COMMENTS 10

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-32: AN ACT TO IMPLEMENT THE FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF CANADA AND THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF COSTA RICA*

BACKGROUND

On 20 September 2001, the Minister for International Trade, Pierre Pettigrew, tabled Bill C-32, An Act to Implement the Free Trade Agreement Between the Government of Canada and the Government of the Republic of Costa Rica, for First Reading in the House of Commons.

The Canada-Costa Rica Free Trade Agreement (CCRFTA), along with two parallel accords on environment and labour, were signed on 23 April 2001, and will go into effect in January 2002 pending legislative approval in both countries. The purpose of Bill C-32 (the Act) is to enact the CCRFTA in Canada.

The CCRFTA was designed to account for the differences in the size and level of development of the two countries. Under the agreement, Canadian tariff rates are scheduled to be eliminated at a faster pace than that of Costa Rica. Specifically, Costa Rica will immediately eliminate all duties on two-thirds of its tariff lines and will lift the remainder over a 14-year period. By comparison, Canada will immediately remove tariffs on 86% of its tariff lines and will do away with the remainder within 8 years.

The CCRFTA will improve exporters' access to Costa Rican markets for many key Canadian products, including auto parts, plastics, wood and paper products, as well as fish and agricultural goods. Tariffs on most industrial products will be eliminated at once, and about 94% of agricultural products will realize market access benefits. The CCRFTA will give

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the Bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

Canadian producers an advantage over their main competitors in the Costa Rican market, including the United States and various suppliers in Europe and Asia. It also puts Canada on a level playing field with Costa Rica's other preferred trading partners, such as Mexico and Chile.

The value of Canadian exports to Costa Rica is relatively small – just under $86 million in 2000. To place this in context, total worldwide Canadian exports were valued at about $413 billion that year. However, Costa Rica is among Canada's fastest-growing export destinations; in fact, exports to that country have nearly quadrupled in the past ten years. Canada's main export commodities to Costa Rica in 2000 were wheat, paper products, potassium chloride, and certain rubber and plastics products. Saskatchewan and Ontario were the two largest exporting provinces.

Not all export products are included in the CCRFTA. Negotiations for liberalized trade in services are currently underway as part of the Free Trade Area of the Americas (FTAA) discussions, but are not included in the CCRFTA aside from a general commitment to broaden Canada's relationship with Costa Rica in this area. Certain goods are also excluded from the deal, including supply-managed agricultural products such as dairy, poultry, egg and beef products. As well, Costa Rica reserves the right to exclude certain other import-sensitive products such as potatoes and other fresh and frozen vegetable products. As in the case of Canada's previous free trade agreements, cultural industries are exempted from tariff reductions.

Also in keeping with the trend established by other trade agreements, the CCRFTA offers some protection to domestic producers if import surges are found to have profoundly adverse effects. A three-year safeguard action may be taken on any product no more than twice during the transition period – usually seven years, but up to 14 years in the case of some Costa Rican products.

Canada and Costa Rica both consider this free trade agreement as a potential model for future trade agreements, including the FTAA. Indeed, the CCRFTA was heavily based upon a similar agreement that Canada signed with Chile (CCFTA) in 1997, which itself was based upon the North American Free Trade Agreement (NAFTA) signed by Canada, the United States and Mexico.

However, the CCRFTA goes a step beyond these previous agreements. The innovations include: more liberal rules of origin for some products; and unprecedented bilateral agreements on trade facilitation – making access to Costa Rican markets faster and easier than ever before.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The chapter on competition policy in the CCRFTA also expands on other free-trade agreements and is intended by both parties to serve as a precedent in the FTAA. It includes an obligation for both countries to:

- legally prohibit anti-competitive behaviour;
- establish an independent competition authority;
- provide that competition laws are transparent and non-discriminatory; and
- create a concrete framework for cooperation and consultation.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

A. Preamble, Introduction and General Implementation (clauses 1-8)

1. Preamble

The preamble to the Act outlines the basic objectives of, and values espoused in, the CCRFTA. These range from strengthening the bonds of friendship and cooperation between the two countries to creating new job opportunities and contributing to the harmonious expansion of world and regional trade. A statement reiterating the view that the CCRFTA will contribute to the negotiation of the FTAA is a significant item in this list of objectives and values.

2. Short Title, Interpretation and Purpose of the Act (clauses 1-5)

Clauses 1 through 5 of Bill C-32, the Canada-Costa Rica Free Trade Agreement Implementation Act, lay out the foundation for the remainder of the Act. Clause 1 introduces its title, and the second clause provides definitions for a number of key terms. The third clause ensures that Bill C-32, and all other affected Acts, are interpreted in a manner consistent with the CCRFTA itself.

Clause 4 elaborates on the basic purpose of the Act – to enact the CCRFTA. The objectives of this Agreement include:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- setting up bilateral free trade between the two countries;
- promoting regional integration across the Americas by lowering barriers to trade and investment and by contributing to the process of establishing a free-trade zone spanning the two American continents;
- deepening the relationship between Canada and Costa Rica by creating opportunities for mutual investment and economic development;
- facilitating the cross-border movement of goods and services;
- promoting conditions of fair competition in the free trade area;
- establishing a framework for future cooperation; and
- creating a set of procedures for the administration of the Agreement and for the operation of a dispute resolution mechanism.

Although facilitating the movement of services was explicitly mentioned as one of the chief objectives of the CCRFTA and therefore the Act, it is important to note that no agreement was reached on trade in services. Similarly, no agreement was reached on investment, in that case because an adequate Foreign Investment Protection Agreement already existed between the two countries.

Clause 5 makes the Act legally binding on the Queen in the name of Canada.

3. General (clauses 6-8)

Clauses 6 through 8 are general statements designed to clarify selected aspects of the Agreement.

The first of these three clauses can also be found in Canada's other recent trade agreements. It states that no private claims or grievances may be undertaken because of or arising out of Part 1 of the Act, or the CCRFTA itself, without the permission of the Attorney General of Canada.

The seventh clause explicitly states, for greater certainty, that the CCRFTA does not apply to fresh water in any state, including both underground and surface sources.

The final clause in this section is a reminder that nothing in the wording of the Act is to be interpreted in a manner inconsistent with the CCRFTA or its implementation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Part 1: Implementation of the CCRFTA Generally (clauses 9-18)

This set of clauses outlines the way in which the CCRFTA is to be implemented. Clause 9 gives Parliamentary approval to the CCRFTA, and clause 10 allows the Governor in Council to choose any Privy Council member to be the Minister responsible for the Act.

1. Administrative and Institutional Provisions (clauses 11-16)

Clauses 11 through 16 address Canada's contribution to the regulatory and administrative bodies created through the CCRFTA. The first three clauses:

- appoint the Minister for International Trade as the principal representative for Canada on the new Free Trade Commission;
- commit Canada to paying its share of Commission expenses; and
- assign the Minister for International Trade the responsibility to designate a government body to provide administrative support to the Commission and trade panels created by the CCRFTA.

2. Panels, Committees, Sub-committees and Other Bodies (clauses 14-16)

Clauses 14 to 16 deal with appointments to panels, committees and other bodies required to administrate the CCRFTA. According to clauses 14 and 15, the Governor in Council may, in accordance with the Agreement, appoint whomever he chooses to sit on any panel or committee. Clause 16 commits Canada to paying its appropriate share of any costs accrued through the operations of these bodies, including remuneration, travel costs and other expenses.

Nowhere in clauses 11 through 16 is mention made of what Canada's "appropriate" share of expenses might be or of the criteria to be used by the Minister in assigning staff to the Commission.

3. Orders and Regulations (clauses 17 and 18)

Clause 17 deals with the application of the Act in areas of provincial jurisdiction. Sub-clauses 1 and 2 permit the Governor in Council to create and enforce regulations on any province if it is deemed necessary to do so in order to implement the CCRFTA. If adequate

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provisions already exist in any province, the Governor in Council may waive this right. According to sub-clause 3, however, provinces shall be consulted prior to the introduction of any such regulation. If regulations are imposed, sub-clause 4 specifies that they shall be only for a fixed period of time. This suggests that these penalties are enacted for only as long as is necessary to ensure provincial complicity. Sub-clause 5 makes these regulations binding in the provinces.

Clause 18 lays out the rights, powers and restrictions held by the Governor in Council in enforcing the trade agreement. According to sub-clause 1, if it is believed that recommendations and rulings made under the CCRFTA are not carried out on schedule or in a reasonable period of time, the Governor in Council retains the right to:

- suspend rights and privileges given to Costa Rica or to its goods, service providers, suppliers, investors or investments under the CCRFTA or any other federal law;
- modify or suspend the application of any federal law enacted by Part 2 – other Canadian laws changed as a result of the CCRFTA;
- apply any Canadian federal law to Costa Rica or to its producers, suppliers, investors or investments;
- do anything else deemed necessary for that purpose.

Sub-clause 2 specifies that any such restriction is binding for the duration specified, but can be revoked earlier.

C. Part 2: Related and Consequential Amendments (clauses 19-59)

Part 2 of Bill C-32 makes necessary amendments to other laws to ensure that they conform with the obligations set out by the CCRFTA. The amended laws are:

- the *Canadian International Trade and Tribunal Act*;
- the *Customs Act*;
- the *Customs Tariff*;
- the *Exports and Imports Permits Act*;
- the *Financial Administration Act*;
- the *Importation of Intoxicating Liquors Act*; and
- the *National Energy Board Act*.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. *Canadian International Trade Tribunal Act* (clauses 19-25)

The significant changes made to this Act are contained in clauses 20 and 22. The former creates a new section – 19.013 – which outlines the provisions to safeguard domestic industry in the event of "excessive" import penetration. In the event of such a claim, a Tribunal reporting to the Governor in Council will be created on the recommendation of the Minister of International Trade. The latter, clause 22, amends Section 23 of this Act by adding that Canadian producers expressing a grievance over damaging levels of competitive imports from Costa Rica may file a written complaint with the International Trade Tribunal.

2. *Customs Act* (clauses 26-30)

The changes made to the *Customs Act* are of little consequence and essentially incorporate the CCRFTA into the discussion of Canada's other free trade agreements.

- Clause 26 adds the CCRFTA to the list of Canadian free trade agreements and provides a definition of the Agreement.
- Clause 27 includes the CCRFTA to clauses relating to Canada's other free trade agreements and into sources of definitions.
- Clause 28 includes Costa Rica in the NAFTA and the CCFTA with respect to import controls.
- Clause 29 adds Costa Rica to a clause stating that people who paid an unnecessary tariff on imports are entitled to a refund.
- Clause 30 states that on the recommendation of the Minister, the Governor in Council may make regulations for the uniform interpretation, application and administration of Chapters III and V of the CCRFTA.

3. *Customs Tariff* (clauses 31-46)

Clause 34 includes some of the more significant changes made to the *Customs Tariff*, specifically to Section 16. Sub-section 16(2) grants the Governor in Council, on the recommendation of the Minister, the right to make regulations with respect to the origin of goods. Previously, the Governor in Council could deem goods that were produced outside the country to originate in that country for the purposes of the Act. The amendment adds a

paragraph which allows the Governor in Council to do the opposite as well – to deem goods that are at least partially produced in the country not to have originated in the country. This would make them ineligible under the CCRFTA.

Clause 37 adds to Section 49 of the *Customs Tariff* by formally setting out the tariff reduction rates of the CCRFTA. It also gives the Governor in Council (in section 49.2) the right to extend the Costa Rica Tariff (CRT) to any non-included product. Finally, in section 49.3, it allows the Governor in Council to reserve the right to limit the import of a few specific products until 2010.

Clause 38 lays out the groundwork/restrictions under which domestic industries can be protected against damaging levels of import penetration in section 71.1 of the *Customs Tariff*. In the event that the Canadian International Trade Tribunal makes such a finding, the Governor in Council may suspend the schedule of customs duty reductions or add a temporary duty to the product in question.

However, the size of the temporary duty is subject to some restrictions. For most goods, the temporary duty – in combination with the existing tariff on that product – cannot exceed the lesser of two options: the Most-Favoured-Nation tariff in place before the clause was written; or the Most-Favoured-Nation tariff in place before the CCRFTA was signed. In the case of seasonal goods such as fruit and vegetable products, only the former temporary duty option is available. Although these restrictions limit the protective options available to Canadian producers, they are in line with Canada's other free trade agreements.

Paragraphs 3 through 6 of section 71.1 outline the rules on the duration of the protective measures. Any such measure can be implemented no more than twice during the first seven years of the CCRFTA, and no protective measure can last longer than three years at a time. Temporary duties can also be implemented after the first seven years, but must be based on an agreement between the Government of Canada and the Government of Costa Rica.

No protective tariff may be re-applied immediately after the expiry of the initial measure. Before a second protective measure can be taken, enough time must have passed to equal at least one-half of the duration of the initial protective measure. For example, if the first measure was three years in length, at least 1½ years must pass before a second temporary duty may be applied. As well, the rate of duty in the first year of the second action cannot exceed the tariff rate in place at the time before the *first* action was taken. In subsequent years, the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

temporary duty must fall at such a rate that at the time of expiry, it equals the rate that would have prevailed had no action been taken at all.

According to paragraphs 5 and 6, after an order for protective duties expires, the rate of duty which applies for the remainder of that calendar year is the same rate that would have been in place one year after the original order. On 1 January of the following year, the Minister has two options for getting back on the tariff reduction schedule.

- The first is to simply begin the year with the same tariff rates that would have been in place had no action been taken at all.
- The second is to accelerate the pace of tariff removal (in linear annual increments) so that at the time of expiry, the final rate equalled that which would have prevailed had no action been taken at all.

Paragraphs 7 and 8 define principal cause and define the Most-Favoured-Nation customs duty rates that apply to seasonal products – fruits and vegetables. These are found in chapters 8 and 7 of the List of Tariff Provisions, respectively.

Clause 39 adds a new section – 76.1 – to the *Customs Tariff* dealing with bilateral emergency measures which may be taken if the Canadian International Trade Tribunal finds that sudden growth in imports of textiles and related products excessively damages domestic industries. These provisions differ little from those set out for other non-seasonal goods in section 71.1 with the following exceptions: (1) the Minister can immediately invoke an order for up to 180 days, even while waiting for a report from the Canadian International Trade Tribunal; (2) the Tribunal can more easily find in favour of protective action in the case of textiles and apparel than with other goods. Although most products require evidence of "a principal cause of serious injury or a threat of serious injury" before protective action may be taken, textiles and apparel products require only that there be evidence of conditions that "cause or threaten serious damage." Protective action for these products may only be taken during the seven-year period.

Finally, clause 46 amends the List of Tariff Provisions in the Customs Tariff by including the provisions of the CCRFTA.

4. *Export and Import Permits Act* (clauses 47-50)

Clauses 47 through 50 make small changes to the *Export and Import Permits Act* by including in it various mentions of the CCRFTA where appropriate.

5. *Financial Administration Act* (clause 51)

The amendment to this Act applies the CCRFTA and its provisions to Canada's Crown Corporations and enables the Governor in Council to give directives and make regulations to that end.

6. *Importation of Intoxicating Liquors Act* (clauses 52 and 53)

Clauses 52 and 53 amend this Act by stating that businesses involved in distilling are entitled to the benefits of the Costa Rica Tariff as it applies to them, but the Governor in Council reserves the right to make regulations defining the terms "distilled spirits," "in bulk" and "bottling."

7. *National Energy Board Act* (clauses 54-59)

This Act is amended to incorporate mention of the CCRFTA where applicable and obliges the National Energy Board to give effect to the Agreement where applicable.

D. Part 3: Coming Into Force (clause 60)

This final clause of Bill C-32 states that the provisions of this Act and any other amended as a result of the CCRFTA will come into effect on a set date by order of the Governor in Council, provided that Costa Rica is also taking satisfactory steps towards implementing the CCRFTA.

COMMENTS

As with Canada's previous Acts to implement the Canada-Israel and Canada-Chile free trade agreements, the purpose of Bill C-32 is to enact the Canada-Costa Rica Free Trade Agreement and to make the appropriate changes to other Canadian legislation. The

CCRFTA itself has already been signed and cannot be amended without re-opening negotiations with Costa Rica. As such, the role of Parliament is to accept or reject the bill as it stands.

As set out in the Preamble to the Act, one of the intentions of the CCRFTA is to promote regional integration across the Americas through a trade agreement that both parties view as a step towards the establishment of the Free Trade Area of the Americas (FTAA). This free trade agreement with Costa Rica is based on a similar deal with Chile, which itself was patterned after the NAFTA. As such, all three agreements have a similar structure, scope and coverage.

Because templates from previous agreements greatly simplify new negotiations, there are some expectations that the CCRFTA will itself serve as a basis for the ongoing negotiation of a future free trade agreement with other Central American countries – namely Guatemala, Nicaragua, Honduras and El Salvador (the CA-4) – and eventually the FTAA. Critics of the CCRFTA have argued that perceived flaws in those earlier agreements have been carried over to this free trade deal in addition to the specific issues of contention with the CCRFTA itself.

Among the main issues carried over from the NAFTA and other agreements is the perception that trade deals are designed to benefit private corporations at the expense of private citizens and democratic governments. The provisions contained within Chapter 11 of the NAFTA allow private companies to sue governments if there is a loss of profit or opportunity for profit resulting from the actions of that government. The CCRFTA does not itself include any such investment-protection provisions, but it explicitly refers to a 1998 agreement (the FIPA) signed by the two countries which does.

Protests in Seattle and Quebec bear witness to a growing perception that the public has little voice in free trade negotiations and that sovereignty and democracy are slowly being whittled away with each agreement. It seems likely that this issue – and the differing opinions associated with it – will continue to be a matter of public debate.

In response to another growing concern arising out of the NAFTA, Bill C-32 includes a clause explicitly excluding the export of fresh water from the Agreement. Although this does not prohibit outright the sale of fresh water, it does eliminate any ambiguity on the matter for the purposes of this trade agreement. It also represents an important step in future FTAA negotiations. The inclusion of clause 7 in Bill C-32 confirms Canada's position at FTAA negotiations, and suggests that it has the support of Costa Rica in this matter.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

As for the matter of Bill C-32 itself, the most significant issue revolves around the export of refined sugar. Under the CCRFTA, both countries will eliminate their tariffs on refined sugar to zero over an eight-year period. Currently, Canada's tariff sits at 8% while Costa Rica's is 50%. The Canadian sugar industry believes that the CCRFTA heavily favours Costa Rican producers, which are already supported at home by being paid above-market prices for their product.

As it stands today, Costa Rica does not produce refined sugar of sufficient quality to penetrate the Canadian market. However, if Costa Rica does upgrade its refining capacity, it is ensured greater access to the Canadian market over the transition period than the reverse situation. For example, by the ninth year of the agreement, Costa Rica will be permitted to export up to 40,000 metric tonnes (MT) of refined sugar into Canada duty-free. Conversely, Canadian refiners have been granted a quota of less than 7,000 MT. These volumes are based on equal percentage shares of their respective domestic markets. In the tenth year, no duties will be applied to any country.

Offsetting this potential imbalance, to a limited extent, is the fact that Canada succeeded in negotiating more liberal Rules of Origin for refined sugar than existed in the CCFTA or the NAFTA. Typically, the only Canadian refined sugar eligible for preferential access into Costa Rica would have to be produced from Costa Rican sugar cane or Canadian sugar beets. This would exclude the vast majority of Canada's production from the CCRFTA (because Canadian sugar beets make up only a small percentage of the raw material used in the production of refined sugar in Canada).

The negotiated exception allows some degree of access to Canadian sugar produced from third-party raw product based on Costa Rica's exports to Canada the previous year. By the tenth year of the agreement, Canada will be able to export 4,000 MT of such non-originating refined sugar, plus the equivalent of 10% of Costa Rican exports to Canada over 40,000 MT the previous year. For its part, Costa Rican refined sugar would only be allowed access to Canadian markets duty-free if it was produced from local raw sugar.

At this time, Costa Rica does not represent a threat to Canadian sugar producers; however, there is a greater concern about the CCRFTA serving as a precedent for future negotiations. In particular, Costa Rica's neighbours represented in the CA-4 discussions, i.e., Guatemala, Nicaragua, Honduras and El Salvador, already export 1.5 times as much high-quality refined sugar as Canada's total production volume. If similar provisions were to apply to future agreements with those countries, there are concerns that Canada's domestic sugar beet growing and refining industries could be adversely affected.

PROJET DE LOI C-32 : LOI PORTANT MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU COSTA RICA

Michael Holden
Division de l'économie

Le 10 octobre 2001

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Direction de la recherche parlementaire

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-32

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	20 septembre 2001
Deuxième lecture :	2 octobre 2001
Rapport du comité :	19 octobre 2001
Étape du rapport :	25 octobre 2001
Troisième lecture :	30 octobre 2001

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	30 October 2001
Deuxième lecture :	7 novembre 2001
Rapport du comité :	21 novembre 2001
Étape du rapport :	
Troisième lecture :	22 novembre 2001

Sanction royale : 18 décembre 2001

Lois du Canada 2001, chapitre 28

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
DESCRIPTION ET ANALYSE	3
A. Préambule, introduction et dispositions générales (articles 1-8)	3
1. Préambule	3
2. Titre abrégé, définitions et objet (articles 1-5)	4
3. Dispositions générales (articles 6-8)	4
B. Partie 1 : Mise en œuvre de l'ALECCR (articles 9-18)	5
1. Dispositions institutionnelles et administratives (articles 11-16)	5
2. Groupes spéciaux, comités, sous-comités, et groupes de travail (articles 14-16)	5
3. Décrets et règlements (articles 17 et 18)	6
C. Partie 2 : Modifications connexes (articles 19-59)	7
1. *Loi sur le tribunal canadien du commerce extérieur* (articles 19-25)	7
2. *Loi sur les douanes* (articles 26-30)	7
3. *Tarif des douanes* (articles 31-46)	8
4. *Loi sur les licences d'importation et d'exportation* (articles 47-50)	10
5. *Loi sur la gestion des finances publiques* (article 51)	10
6. *Loi sur l'importation des boissons enivrantes* (articles 52 et 53)	11
7. *Loi sur l'Office national de l'énergie* (articles 54-59)	11
D. Partie 3 : Entrée en vigueur (article 60)	11
COMMENTAIRE	11

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-32 : LOI PORTANT MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE GOUVERNEMENT DU CANADA ET LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU COSTA RICA*

CONTEXTE

Le 20 septembre 2001, le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-32 : Loi portant mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la République du Costa Rica.

L'Accord de libre-échange Canada-Costa Rica (ALECCR), de même que deux accords parallèles portant sur l'environnement et la main-d'œuvre, ont été signés le 23 avril 2001 et ils entreront en vigueur en janvier 2002 lorsqu'ils auront été approuvés par voie législative dans les deux pays. Le projet de loi C-32 (la Loi) a pour objet la mise en œuvre de l'ALECCR au Canada.

L'ALECCR a été conçu de manière à tenir compte des différences de taille et de niveau de développement entre les deux pays. En vertu de l'ALECCR, les taux tarifaires du Canada sont établis de manière à disparaître à un rythme plus rapide que ceux du Costa Rica. En particulier, le Costa Rica éliminera immédiatement tous les droits qu'il applique aux deux tiers de ses lignes tarifaires et abolira graduellement le reste sur une période de 14 ans. Pour sa part, le Canada éliminera immédiatement les droits qu'il applique à 86 p. 100 de ses lignes tarifaires et abolira le reste au cours des huit prochaines années.

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ALECCR aura pour effet d'améliorer l'accès des exportateurs aux marchés costaricains pour de nombreux produits canadiens importants, y compris les pièces d'automobile, les matières plastiques, les produits du bois et de papier de même que les produits du poisson et les produits agricoles. Les tarifs applicables à la plupart des produits industriels seront éliminés immédiatement et environ 94 p. 100 des produits agricoles profiteront des avantages offerts par l'accès aux marchés. L'ALECCR permettra aux producteurs canadiens de se positionner avantageusement par rapport à leurs principaux concurrents sur le marché costaricain, y compris les fournisseurs américains, européens et asiatiques. De plus, il donnera les mêmes chances au Canada qu'aux partenaires commerciaux privilégiés du Costa Rica, par exemple le Mexique et le Chili.

La valeur des exportations canadiennes vers le Costa Rica est relativement faible – soit un peu moins de 86 millions de dollars en 2000, alors que la valeur totale des exportations canadiennes était d'environ 413 milliards de dollars la même année. Cependant, le Costa Rica compte parmi les marchés d'exportation canadiens qui connaissent la croissance la plus rapide; de fait, les exportations du Canada vers ce pays ont presque quadruplé au cours des dix dernières années. En 2000, les principaux produits canadiens exportés vers le Costa Rica étaient le blé, les produits de papier, le chlorure de potassium et certains produits de caoutchouc et de plastique. La Saskatchewan et l'Ontario étaient les deux principales provinces exportatrices.

L'ALECCR n'englobe pas tous les produits d'exportation. Les négociations concernant la libéralisation du commerce de services se poursuivent actuellement dans le cadre des discussions sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), mais il n'en est pas question dans l'ALECCR, hormis un engagement général à élargir des relations entre le Canada et le Costa Rica dans ce domaine. Certains produits sont également exclus de l'entente, y compris les produits agricoles soumis à la gestion de l'offre comme les produits laitiers et ceux de la volaille, des œufs et du bœuf. De même, le Costa Rica se réserve le droit d'exclure certains autres produits d'importation sensibles comme les pommes de terre et des produits frais et congelés d'origine végétale. Comme c'est le cas pour les accords de libre-échange canadiens précédents, les industries culturelles sont exemptées des réductions tarifaires.

Conformément à la tendance établie par les autres accords commerciaux, l'ALECCR offre une certaine protection aux producteurs nationaux si une augmentation soudaine des importations provoquait d'importants effets défavorables. Une mesure de sauvegarde de trois ans existe, mais ne peut être prise, peu importe le produit, qu'au plus à deux

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reprises pendant la période de transition – habituellement sept ans, mais jusqu'à 14 ans dans le cas de certains produits costaricains.

Le Canada et le Costa Rica considèrent tous deux cet accord de libre-échange comme un modèle possible pour les futurs accords commerciaux, y compris la ZLEA. De fait, l'ALECCR s'inspire largement d'un accord similaire conclu par le Canada avec le Chili (ALECC) en 1997, lequel se fondait sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) signé par le Canada, les États-Unis et le Mexique.

Cependant, l'ALECCR va un peu plus loin que ces accords précédents. Les innovations comprennent des règles d'origine plus libérales pour certains produits et des accords bilatéraux sans précédent concernant la facilitation du commerce, qui donnent un accès plus rapide et plus facile que jamais auparavant aux marchés costaricains.

Le chapitre sur la politique de la concurrence, dans l'ALECCR, est plus développé que dans d'autres accords de libre-échange, et les deux parties y voient un précédent qui pourrait s'appliquer dans le cadre des négociations relatives à la ZLEA. Ainsi, les deux pays ont l'obligation :

- d'interdire par voie législative le comportement anticoncurrentiel;
- d'établir une autorité de la concurrence indépendante;
- de veiller à ce que les lois sur la concurrence soient transparentes et non discriminatoires;
- de créer un cadre concret pour la coopération et la consultation.

DESCRIPTION ET ANALYSE

A. Préambule, introduction et dispositions générales (articles 1-8)

1. Préambule

Le préambule de la Loi expose les objectifs fondamentaux de l'ALECCR et les valeurs qui les sous-tendent. Il s'agit notamment de renforcer les liens d'amitié et de coopération entre les deux pays, de créer de nouvelles possibilités d'emploi et de contribuer à l'essor harmonieux du commerce mondial et régional. Une déclaration selon laquelle on s'inspirera de cet accord dans le cadre des négociations sur la ZLEA est un élément important de la liste des objectifs et des valeurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Titre abrégé, définitions et objet (articles 1-5)

Les articles 1 à 5 du projet de loi C-32 jettent les bases du reste de la Loi. L'article 1 donne le titre et l'article 2 regroupe les définitions d'un certain nombre de termes clés. L'article 3 vise à assurer que le projet de loi et tout autre texte législatif visé sont interprétés de manière compatible avec l'ALECCR.

L'article 4 expose en détail l'objet fondamental de la Loi – soit la mise en œuvre de l'ALECCR, qui a pour objectifs :

- d'établir le libre-échange entre les deux pays;
- de promouvoir l'intégration régionale en Amérique par l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement et la contribution au processus d'établissement d'une zone de libre-échange englobant les deux continents américains;
- d'approfondir les relations entre le Canada et le Costa Rica par la création de possibilités d'investissement et de perspectives de développement économique dans les deux pays;
- de faciliter les échanges transfrontaliers de biens et de services;
- de favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange;
- d'établir un cadre pour la coopération future;
- de créer des mécanismes pour l'application de l'ALECCR et pour le règlement des différends.

La facilitation du commerce des services est explicitement présentée comme l'un des principaux objectifs de l'ALECCR et, par conséquent, de la Loi, mais il est important de noter qu'aucune entente n'a été conclue relativement au commerce des services. De même, aucune entente n'a été conclue au sujet des investissements, dans ce cas parce qu'un accord suffisant sur la protection des investissements étrangers a déjà été conclu par les deux pays.

L'article 5 dispose que la Loi lie Sa Majesté du chef du Canada.

3. Dispositions générales (articles 6-8)

Les articles 6 à 8 sont des dispositions générales conçues pour clarifier certains aspects précis de l'ALECCR.

Le premier de ces trois articles se trouve également dans d'autres accords commerciaux conclus récemment par le Canada. Il précise que personne ne peut introduire une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

plainte ou un grief relativement aux droits et obligations fondés sur la partie 1 de la Loi ou sur l'ALECCR lui-même sans le consentement du procureur général du Canada.

L'article 7 prévoit expressément que l'ALECCR ne s'applique pas aux eaux douces à l'état liquide, gazeux ou solide, y compris les eaux de surface et les eaux souterraines.

Le dernier article de cette section rappelle qu'aucune des dispositions de la Loi ne doit s'interpréter de manière à porter atteinte à l'ALECCR ou à la mise en œuvre de celui-ci.

B. Partie 1 – Mise en œuvre de l'ALECCR (articles 9-18)

Cette série d'articles expose le mode de mise en œuvre de l'ALECCR. Selon l'article 9, le Parlement approuve l'ALECCR, et l'article 10 précise que le gouverneur en conseil peut désigner tout membre du Conseil privé à titre de ministre chargé de l'application de la Loi.

1. Dispositions institutionnelles et administratives (articles 11-16)

Les articles 11 à 16 portent sur la contribution du Canada aux organismes de réglementation et administratifs créés en vertu de l'ALECCR. Selon les trois premiers articles :

- le ministre du Commerce international est nommé à titre de représentant principal du Canada à la nouvelle Commission du libre-échange;
- le Canada s'engage à payer sa quote-part des dépenses de la Commission;
- le ministre du Commerce international est investi de la responsabilité de désigner un organisme gouvernemental chargé de fournir un soutien administratif à la Commission et aux groupes spéciaux constitués en vertu de l'ALECCR.

2. Groupes spéciaux, comités, sous-comités, et groupes de travail (articles 14-16)

Les articles 14 à 16 traitent des nominations aux groupes spéciaux, aux comités et aux autres organismes nécessaires pour l'application de l'ALECCR. Selon les articles 14 et 15, le gouverneur en conseil peut, conformément à l'ALECCR, choisir les représentants nommés aux groupes spéciaux et aux comités. En vertu de l'article 16, le Canada est tenu d'assumer sa quote-part des frais liés au fonctionnement de ces organismes, y compris la rémunération, les frais de voyage et les autres dépenses de leurs membres.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les articles 11 à 16 ne font aucune mention de ce qui serait la quote-part « appropriée » du Canada ni des critères utilisés par le Ministre pour choisir les personnes nommées à la Commission.

3. Décrets et règlements (articles 17 et 18)

L'article 17 traite de l'application de la Loi dans les domaines de compétence provinciale. En vertu des paragraphes 17(1) et (2), le gouverneur en conseil peut prendre et appliquer un règlement dans une province s'il estime cette mesure nécessaire à la mise en œuvre de l'ALECCR. Si des dispositions appropriées existent déjà dans la province, le gouverneur en conseil peut renoncer à ce droit. Aux termes du paragraphe 17(3), cependant, le gouvernement de la province doit être consulté avant la prise d'un règlement du genre. Si un règlement est édicté, le paragraphe 17(4) précise que celui-ci n'est en vigueur que pendant un délai établi. Cette disposition permet de supposer que les peines imposées le seront uniquement pendant le temps nécessaire pour obtenir l'accord de l'administration provinciale. Le paragraphe 17(5) porte que les règlements d'application lient Sa Majesté du chef de la province concernée.

L'article 18 expose les droits et les pouvoirs du gouverneur en conseil et les restrictions qu'il peut imposer dans le cadre de l'application de l'accord commercial. Selon le paragraphe 18(1), le gouverneur en conseil a le droit de prendre les mesures suivantes s'il estime que les recommandations formulées et les décisions prises en vertu de l'ALECCR ne sont pas mises en œuvre à temps ou dans un délai raisonnable :

- suspendre les droits et les privilèges accordés au Costa Rica ou à des produits, des prestataires de services, des fournisseurs, des investisseurs ou des investissements de ce pays en vertu de l'ALECCR ou d'un texte législatif fédéral;
- modifier ou suspendre l'application d'une mesure législative fédérale adoptée en vertu de la partie 2, qui traite des autres lois canadiennes modifiées par suite de l'ALECCR;
- étendre l'application d'un texte législatif fédéral canadien au Costa Rica ou à des producteurs, des fournisseurs, des investisseurs ou des investissements de ce pays;
- prendre toute autre mesure qu'il estime nécessaire.

Le paragraphe 18(2) précise que les restrictions décrétées s'appliquent pendant la période précisée, mais qu'elles peuvent être révoquées plus tôt que prévu.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Partie 2 – Modifications connexes (articles 19 à 59)

La partie 2 du projet de loi C-32 apporte des modifications nécessaires à d'autres lois afin qu'elles se conforment aux obligations établies par l'ALECCR. Voici la liste des lois ainsi modifiées :

- *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*;
- *Loi sur les douanes*;
- *Tarif des douanes*;
- *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*;
- *Loi sur la gestion des finances publiques*;
- *Loi sur l'importation de boissons enivrantes*;
- *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

1. *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (articles 19 à 25)

Ce sont les articles 20 et 22 qui apportent les principaux changements à cette loi. L'article 20 crée un nouvel article, l'article 19.013, qui énonce les dispositions visant à protéger l'industrie canadienne en cas de pénétration excessive d'importations. Si une telle allégation est formulée, il est créé, sur recommandation du ministre du Commerce international, un tribunal qui est saisi de la question par le gouverneur général et fait rapport à ce dernier. L'article 22 du projet de loi modifie l'article 23 de la *Loi* en ajoutant que les producteurs nationaux qui estiment que des importations concurrentielles du Costa Rica leur causent un préjudice grave peuvent déposer devant le Tribunal du commerce extérieur une plainte écrite à cet effet.

2. *Loi sur les douanes* (articles 26 à 30)

Les modifications apportées à la *Loi sur les douanes* ont des conséquences minimes et visent essentiellement à incorporer l'ALECCR dans le champ de discussion des autres accords de libre-échange du Canada :

- l'article 26 ajoute l'ALECCR à la liste des accords de libre échange canadiens et le définit;
- l'article 27 ajoute l'ALECCR aux dispositions touchant aux autres accords de libre échange canadiens et aux définitions;

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- l'article 28 ajoute le Costa Rica à l'ALENA et à l'ALECC, pour ce qui est du contrôle des importations;
- l'article 29 ajoute le Costa Rica à une disposition prévoyant que les personnes qui ont payé un tarif à l'importation qu'elles n'étaient pas tenus de payer ont droit à un remboursement;
- l'article 30 porte que, sur recommandation du Ministre, le gouverneur en conseil peut prendre des règlements en vue de l'interprétation, de l'application et de l'exécution uniformes des chapitres III et V de l'ALECCR.

3. *Tarif des douanes* (articles 31 à 46)

L'article 34 comporte quelques-uns des principaux changements apportés au *Tarif des douanes*, en particulier à l'article 16. Le paragraphe 16(2) confère au gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre, le droit de prendre des règlements relatifs à l'origine de biens. Auparavant, le gouverneur en conseil pouvait considérer, pour l'application de la *Loi*, que des biens produits hors d'un pays provenaient de ce pays. La modification ajoute un alinéa qui autorise le gouverneur en conseil à faire aussi le contraire, c'est-à-dire à considérer que des marchandises produites en tout ou en partie dans une zone géographique d'un pays ne proviennent pas de ce pays, ce qui les priverait du traitement préférentiel en vertu de l'ALECCR.

L'article 37 ajoute à l'article 49 du *Tarif des douanes* des dispositions établissant officiellement les taux de réduction tarifaire de l'ALECCR. Il autorise de plus le gouverneur en conseil (au nouvel article 49.2) à accorder le bénéfice du tarif du Costa Rica à des marchandises importées qui ne sont pas visées par l'ALECCR. Enfin, l'article 37 du projet de loi (au nouvel article 49.3 du *Tarif*) autorise le gouverneur en conseil à limiter les importations globales de certaines marchandises énumérées d'ici à 2010.

L'article 38 (nouvel article 71.1 du *Tarif*) établit les règles et fixe les restrictions en vertu desquelles les industries nationales peuvent être protégées contre des niveaux d'importation préjudiciables. Si le Tribunal canadien du commerce extérieur conclut qu'il y a préjudice grave porté aux producteurs nationaux, le gouverneur en conseil peut suspendre toute réduction de taux consentie aux articles importés en cause ou les assujettir à un droit temporaire.

Toutefois, le droit temporaire est assujetti à certaines limites. Pour la plupart des marchandises, la somme du droit temporaire et du tarif déjà appliqué à ces produits ne peut dépasser le moins élevé des deux montants suivants : le taux de droits de douane du tarif de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

nation la plus favorisée en vigueur avant l'entrée en vigueur de l'article 38 ou le taux des droits de douane du tarif de la nation la plus favorisée en vigueur avant la signature de l'ALECCR. Seul le premier montant peut s'appliquer aux produits saisonniers tels que les fruits et les légumes. Ces restrictions limitent les moyens de protection dont disposent les producteurs canadiens, mais elles sont conformes aux dispositions des autres accords de libre-échange canadiens.

Les paragraphes 71.1(3) à (6) fixent les règles régissant la durée des mesures de protection. Une telle mesure ne peut être prise plus de deux fois au cours des sept premières années de l'ALECCR et aucune mesure ne peut durer plus de trois ans chaque fois. Des droits temporaires peuvent également être imposés après la première période de sept ans, mais ils doivent faire l'objet d'un accord entre les gouvernements canadien et costaricain.

Il est interdit d'appliquer une deuxième fois une même mesure immédiatement après la fin de la première application : il faut attendre que la durée écoulée depuis l'application initiale de la mesure expirée représente au moins la moitié de la durée initiale d'application. Par exemple, si la première mesure a duré trois ans, il doit s'être écoulé au moins un an et demi avant que l'on puisse appliquer la mesure une deuxième fois. De plus, le taux pour la première année de la seconde mesure ne dépassera pas le taux qui était en vigueur au moment de l'adoption de la *première* mesure. Le taux applicable au cours de toute année subséquente fera l'objet d'une réduction progressive par tranches égales jusqu'à ce que le taux pour la dernière année de la mesure soit équivalent au taux prévu en l'absence de mesure.

Les paragraphes 71.1(5) et (6) prévoient que, lorsque prend fin l'effet du décret instaurant la mesure, le taux applicable aux marchandises jusqu'à la fin de l'année en cours est celui qui aurait été applicable un an après la prise du décret. À compter du 1er janvier suivant, le taux applicable est celui que le Ministre spécifie, soit l'une des deux options suivantes :

- commencer l'année en appliquant le taux qui aurait été applicable si aucune mesure n'avait été prise;
- accélérer l'élimination graduelle du tarif (par tranches égales) pour que le taux à la fin de la durée de la mesure soit équivalent au taux qui aurait été applicable si aucune mesure n'avait été prise.

Les paragraphes 71.1(7) et (8) définissent la « cause principale » et précisent les taux des tarifs de la nation la plus favorisée qui s'appliquent aux produits saisonniers, c'est-à-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dire les légumes et les fruits, lesquels taux sont donnés aux chapitres 7 et 8 respectivement de la liste des dispositions tarifaires.

L'article 39 ajoute au *Tarif douanier* le nouvel article 76.1, qui traite des mesures bilatérales d'urgence qui peuvent être prises lorsque le Tribunal canadien du commerce extérieur conclut qu'une augmentation soudaine des importations de produits textiles et de vêtements est telle qu'elle cause un préjudice grave aux producteurs nationaux. Ces dispositions diffèrent peu des dispositions prévues pour d'autres marchandises non saisonnières au nouvel article 71.1, à l'exception des dispositions suivantes : (1) le Ministre peut prendre immédiatement un décret d'une durée maximale de 180 jours, même sans avoir reçu le rapport du Tribunal canadien du commerce extérieur; (2) le Tribunal peut plus facilement trancher en faveur d'une mesure de protection dans le cas de produits textiles et de vêtements que dans celui d'autres marchandises. Pour la plupart des produits, il faut avoir la preuve que leur importation est la « cause principale » d'un préjudice grave ou de la menace d'un tel préjudice avant de prendre une mesure; dans le cas des produits textiles et des vêtements, il suffit d'avoir la preuve que leur importation est simplement la « cause » d'un préjudice grave ou de la menace d'un tel préjudice. Une mesure de protection ne peut être prise à l'égard de ces produits qu'une fois sur une période de sept ans.

Enfin, l'article 46 modifie la Liste des dispositions tarifaires du *Tarif douanier* en y incluant les dispositions de l'ALECCR.

4. *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* (articles 47 à 50)

Les articles 47 à 50 apportent de légères modifications à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* en y ajoutant différentes mentions de l'ALECCR, lorsqu'il y a lieu.

5. *Loi sur la gestion des finances publiques* (article 51)

La modification apportée à cette loi concerne l'application de l'ALECCR et de ses dispositions aux sociétés d'État canadiennes et autorise le gouverneur en conseil à donner des instructions et à prendre des règlements à ce sujet.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6. *Loi sur l'importation de boissons enivrantes* (articles 52 et 53)

Les articles 52 et 53 modifient cette loi en portant que les entreprises de distillation sont autorisées à bénéficier du tarif du Costa Rica s'appliquant à leur situation et que le gouverneur en conseil peut définir par règlement « spiritueux », « en vrac » et « embouteillage ».

7. *Loi sur l'Office national de l'énergie* (articles 54 à 59)

Ces articles modifient cette loi par la mention de l'ALECCR, lorsqu'il y a lieu, et en obligeant l'Office national de l'énergie à appliquer l'ALECCR.

D. Partie 3 – Entrée en vigueur (article 60)

Le dernier article du projet de loi prévoit que les dispositions de ce dernier ou celles de toute loi édictée ou modifiée en raison de l'ALECCR entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret, pourvu que le gouvernement de la République du Costa Rica soit en train de prendre de façon satisfaisante les mesures nécessaires à la mise en oeuvre de l'ALECCR

COMMENTAIRE

Comme les lois de mise en oeuvre des accords de libre-échange entre le Canada et Israël et le Canada et le Chili, le projet de loi C-32 vise à donner effet à l'ALECCR et à modifier des lois canadiennes en conséquence. L'accord de libre-échange a déjà été signé et ne peut être modifié sans la reprise de négociations avec le Costa Rica. Le rôle du Parlement est donc d'accepter ou de rejeter le projet de loi dans son état actuel.

Comme il est indiqué dans le préambule du projet de loi, l'un des objectifs de l'ALECCR est de promouvoir l'intégration régionale des deux Amériques par un instrument qui, de l'avis des deux parties, contribue à l'établissement de la ZLEA. Cet accord de libre-échange avec le Costa Rica est modelé sur une entente similaire conclue avec le Chili, laquelle s'inspire de l'ALENA. Cela explique que les trois accords ont une structure, une portée et une étendue similaires.

Les modèles issus d'accords antérieurs simplifient énormément les négociations et l'on s'attend que l'ALECCR servira également de modèle pour les négociations en cours en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

vue d'un autre accord de libre-échange avec d'autres pays d'Amérique centrale, notamment le Guatemala, le Nicaragua, le Honduras et le Salvador (CA-4), et finalement pour l'établissement de la ZLEA. Les détracteurs de l'ALECCR avancent que certaines faiblesses présentées par des accords déjà conclus ont été reprises et intégrées dans l'ALECCR, sans compter les griefs soulevés par l'accord lui-même.

Parmi les principaux défauts de l'ALENA et d'autres accords qui auraient été conservés dans l'ALECCR figure l'impression que ces accords commerciaux sont destinés à profiter aux entreprises privées, au détriment des citoyens et des gouvernements démocratiques. Le chapitre 11 de l'ALENA autorise des entreprises privées à poursuivre des gouvernements en cas de perte de bénéfices ou de possibilité de bénéfices découlant de mesures prises par ces gouvernements. L'ALECCR ne comporte pas de telles dispositions de protection des investissements; toutefois, il renvoie explicitement à un accord conclu par les deux pays en 1998 (APPIE) qui contient de telles dispositions.

Les manifestations de contestation qui ont eu lieu à Seattle et à Québec témoignent de l'impression toujours plus forte que le public a peu à dire dans les négociations de libre-échange et que la souveraineté et la démocratie sont entamées toujours davantage chaque fois qu'un nouvel accord est signé. Il est probable que cette question et les opinions divergentes qu'elle suscite continueront d'alimenter le débat public.

En réaction à une autre préoccupation croissante découlant de l'ALENA, le projet de loi C-32 comporte une disposition excluant expressément de l'ALECCR l'exportation d'eau douce. Cette disposition n'interdit pas carrément la vente d'eau douce, mais elle dissipe toute ambiguïté sur la question, du moins en ce qui concerne l'ALECCR. Elle représente de plus une étape importante pour les futures négociations de la ZLEA. L'article 7 du projet de loi C-32 confirme la position du Canada aux négociations de la ZLEA et laisse supposer qu'il a l'appui du Costa Rica.

L'aspect le plus important du projet de loi C-32 concerne l'exportation de sucre raffiné. En vertu de l'ALECCR, les deux parties élimineront graduellement sur une période de huit ans leur tarif sur le sucre raffiné. Actuellement, le tarif canadien est établi à 8 p. 100 et le tarif du Costa Rica est fixé à 50 p. 100. L'industrie sucrière canadienne estime que l'ALECCR favorise grandement les producteurs du Costa Rica, qui bénéficient déjà chez eux de prix supérieurs aux prix du marché.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

À l'heure actuelle, le Costa Rica ne produit pas de sucre raffiné d'une qualité qui lui permettrait de pénétrer le marché canadien. Toutefois, si le Costa Rica améliore sa capacité de raffinage, il sera assuré, pendant la période de transition, d'un accès au marché canadien plus grand que l'accès dont jouiront les producteurs canadiens au marché du Costa Rica. Par exemple, à la neuvième année de l'ALECCR, le Costa Rica pourra exporter au Canada, en franchise de droits, un maximum de 40 000 tonnes métriques (tm) de sucre raffiné. La quantité que les raffineurs canadiens pourront exporter dans ce pays est inférieure à 7 000 tm. Ces quantités sont basées sur des pourcentages identiques des marchés intérieurs des deux pays. À partir de la dixième année, aucun droit ne sera en vigueur au Canada ou au Costa Rica.

Le fait que le Canada ait réussi à négocier des règles plus libérales concernant l'origine du sucre raffiné par rapport à celles de l'ALECC et l'ALENA peut être vu en partie comme un contrepoids à ce désavantage éventuel. Essentiellement, pour avoir un accès préférentiel au Costa Rica, le sucre raffiné canadien doit avoir été produit de betterave à sucre canadienne ou de canne à sucre du Costa Rica. Cette condition exclurait de l'ALECCR la plus grande partie de la production canadienne (la betterave à sucre canadienne ne représente qu'un faible pourcentage de la matière première utilisée dans la production du sucre raffiné canadien).

L'exception négociée donne un certain accès au sucre canadien produit à partir d'une matière première de tierce provenance, et ce, en fonction des exportations du Costa Rica au Canada l'année précédente. À la dixième année de l'ALECCR, le Canada pourra exporter 4 000 tm de sucre raffiné exogène plus l'équivalent de 10 p. 100 des exportations du Costa Rica au Canada qui auront dépassé 40 000 tm l'année précédente. Le sucre raffiné costaricain ne pourra entrer au Canada en franchise de droits que s'il est produit de sucre brut costaricain.

Actuellement, le Costa Rica ne représente pas une menace pour les producteurs de sucre canadiens; toutefois, ces derniers craignent que l'ALECCR ne serve de précédent dans le cadre de futures négociations. Plus particulièrement, les voisins du Costa Rica représentés aux discussions du CA-4 – le Guatemala, le Nicaragua, le Honduras et le Salvador – ont déjà des exportations de sucre raffiné de qualité supérieure s'élevant à une fois et demie la quantité totale produite au Canada. L'intégration de dispositions semblables à celles de l'ALECCR à de futures négociations avec ces pays pourrait causer un préjudice aux secteurs canadiens de la betterave à sucre et du raffinage du sucre.